

Este documento ha sido traducido por la Biblioteca del Congreso de la República con fines meramente informativos para los usuarios de la institución.

Se trata de una traducción no oficial del texto en inglés que no ha sido verificada por Idea Internacional.

Título del documento:

Inglés: “Opposition and Legislative Minorities: Constitutional Roles, Rights and Recognition”

<https://www.idea.int/es/publications/catalogue/opposition-and-legislative-minorities>

© 2021 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Español: «Oposición y minorías parlamentarias: roles, derechos y reconocimiento constitucional»

Institución: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral

Derechos de autor: Los documentos elaborados por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) se encuentran disponibles bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0, según las condiciones de la licencia. Para el caso de las traducciones se debe reconocer adecuadamente al titular o titulares de los derechos de autor originales y al autor o autores. Además, deberá incluirse la siguiente declaración «Esta es una traducción no oficial de la obra original de [inglés] a [español]. La exactitud del texto traducido no ha sido verificada por IDEA Internacional».

OPOSICION Y MINORÍAS PARLAMENTARIAS: ROLES, DERECHOS Y RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Cartilla 22 de IDEA Internacional sobre redacción de la Constitución

Elliot Bulmer

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2021

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes respecto a intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su Junta Directiva o de sus miembros del Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia de Creative Commons Attribution-No Comercial-Compartir Igual 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). La licencia permite copiar, distribuir, transmitir remezclar y adaptar esta publicación, siempre y cuando sea con fines no comerciales y se distribuya bajo una licencia idéntica.

Para mayor información, sírvase visitar el sitio web de Creative Commons:
<<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Diseño y maquetación: IDEA Internacional

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.67>

ISBN: 978-91-7671-443-0 (PDF)

Creado con Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Contenidos

1. Introducción.....	5
2. ¿Cuál es el problema?.....	8
2.1. El principio: democracia y diálogo.....	8
2.2. La práctica institucional: la oposición y la minoría parlamentaria.....	9
2.3. Líderes de la oposición en sistemas presidencialistas e híbridos.....	12
3. ¿Normas constitucionales o subconstitucionales.....	14
4. Líder de la oposición: nombramiento y destitución.....	17
4.1. Normas generales.....	17
4.2. Normas constitucionales adicionales.....	19
5. La oposición política: funciones y responsabilidades.....	22
5.1. Control político y fiscalización.....	22
5.2. Nombramientos en las instituciones públicas.....	24
5.3. Otras funciones y privilegios del líder de la oposición.....	28
6. Poderes de veto y remisión de las minorías parlamentarias.....	31
6.1. Normas de supermayorías o veto de las minorías.....	31
6.2. Derecho de la minoría parlamentaria a recurrir al tribunal constitucional.....	33
7. Preguntas para la toma de decisiones.....	34

8. Ejemplos	36
9. Referencias bibliográficas.....	40
Anexo.....	42

1. Introducción

Esta cartilla examina el reconocimiento, los roles y derechos de la oposición y las minorías parlamentarias en las constituciones democráticas. Los partidos de la oposición que actúan en democracias cuentan con una amplia gama de protecciones constitucionales, como las libertades de asociación, reunión y expresión, respaldadas por un poder judicial independiente y una administración pública imparcial. Estas protecciones garantizan que los miembros de la oposición del Gobierno sigan disfrutando de los mismos derechos y no sean criminalizados, acosados o perjudicados. Sin embargo, muchas constituciones van más allá, reconociendo formalmente el rol, las facultades y responsabilidades de la oposición o de la minoría parlamentaria en las políticas democráticas. Este reconocimiento refleja el principio del pluralismo político (que el poder no debe ser monopolizado permanentemente por un solo partido) y evidencia un compromiso con el diálogo democrático —escuchar a la otra parte— en la toma de decisiones.

Definición de términos

En primer lugar, es necesario definir los términos 'oposición' y 'minoría parlamentaria'. A menudo, sobre todo en un sistema parlamentario, ambos términos significan lo mismo: el partido o bloque minoritario en el parlamento es también la oposición al Gobierno (Ejecutivo), ya que el primer ministro es de hecho elegido y respaldado por un partido o bloque mayoritario del parlamento. En los sistemas presidenciales o semipresidenciales, sin embargo, es posible que el presidente sea de un partido y la mayoría parlamentaria de otro, por lo que el partido minoritario no necesariamente es oposición al presidente.

En los países con un líder reconocido de la oposición, 'la oposición' (a veces escrita con mayúsculas) suele ser la oposición oficial, es decir, el principal y mayor partido de la oposición, del que se elige al líder de esta. El término 'partidos de la oposición' incluye, además de la oposición oficial, cualquier otro partido del parlamento que no apoye al Gobierno. es decir, el principal partido de la oposición, del que se elige al líder de la oposición. El término 'partidos de la oposición' incluye, además de la oposición oficial, cualquier otro partido del parlamento que no apoye al Gobierno. En algunos contextos, el segundo mayor partido de la oposición suele denominarse 'tercer partido' (respecto al número de miembros, después del partido del Gobierno y del partido de la oposición oficial); mientras que otros partidos de la oposición, que tienen menos miembros que el tercer partido, se denominarían 'partidos menores de la oposición'.

Asimismo, los partidos de la oposición también pueden incluir partidos que no están representados en el parlamento ('la oposición extra-parlamentaria'); sin embargo, el objetivo fundamental de esta cartilla se centra en el rol de la oposición y la minoría parlamentaria dentro de las asambleas legislativas y no en partidos muy pequeños sin representación parlamentaria.

Alcance y contenido de esta cartilla

Las formas de reconocimiento de la oposición o la minoría parlamentaria son muy variadas, tanto en la forma como en el fondo. La sección 2 de esta cartilla aborda las cuestiones de fondo. Si bien la oposición política y los derechos de las minorías parlamentarias constituyen, al menos en cierta medida, características inherentes de todos los sistemas democráticos, existen importantes diferencias conceptuales y prácticas respecto a cómo funciona la oposición y cómo se empodera a la minoría parlamentaria en diferentes contextos institucionales: el líder de la oposición en un sistema parlamentario no está en la misma posición que el líder de la oposición o el líder de la minoría parlamentaria en un sistema presidencialista. Si bien puede ocurrir en diversos sistemas, los líderes de la oposición formalmente reconocidos están más relacionados con los sistemas políticos parlamentarios y mayoritarios que tienen un legado histórico británico. En otros contextos institucionales (en sistemas presidencialistas y semipresidencialistas, y en los sistemas parlamentarios basados en la representación proporcional) es más habitual centrarse en otras formas de empoderar a las minorías parlamentarias, aunque algunos sistemas presidencialistas confieren tanto reconocimiento como poderes significativos al líder de la oposición.

En cuanto a la forma, algunas constituciones reconocen a la oposición o los derechos de la minoría parlamentaria solo a grandes rasgos, dejando gran parte de los detalles a la legislación ordinaria, los reglamentos internos de las asambleas legislativas o las convenciones, la costumbre y la tradición. Otras constituciones estipulan los aspectos referentes a la oposición o la minoría parlamentaria de forma muy detallada. Precisamente, en la sección 3 se discute el tema sobre cuán detallada está la función de la oposición o minoría parlamentaria en la constitución y cuánto se deja a las normas subconstitucionales.

Las dos secciones siguientes se centran en los sistemas con una oposición reconocida. Así, la sección 4 analiza las normas para el nombramiento, la selección y la destitución del líder de la oposición, y la sección 5 examina las funciones y responsabilidades de la oposición.

En la sección 6 se examinan los roles y los derechos de las minorías parlamentarias en aquellos países que no tienen una oposición constitucionalmente reconocida. Incluye mecanismos constitucionales como los procedimientos dilatorios por parte de las minorías, los referendos de veto minoritario, el derecho de las minorías a recurrir al tribunal constitucional, la inclusión de los partidos minoritarios en los nombramientos de autoridades y la presencia de los partidos minoritarios en los cargos directivos del parlamento.

Por último, la sección 7 aborda aspectos sobre la toma de decisiones para la reflexión y el debate. Y la sección 8 ofrece tablas con ejemplos de disposiciones constitucionales relativas a la oposición y la minoría parlamentaria.

Ventajas y riesgos

Existen tres ventajas principales que se derivan del reconocimiento de la oposición o la minoría parlamentaria en la constitución de un país. En primer lugar, el reconocimiento de la oposición evidencia el valor y la legitimidad de los partidos de la oposición como parte aceptada del sistema político, restringiendo cualquier intento de establecer un régimen unipartidista e impidiendo que los Gobiernos y las mayorías de turno excluyan las voces de la oposición o evadan el control político. En los casos en que la oposición no ha sido reconocida constitucionalmente —como en la Constitución de Nigeria de 1960—, los partidos mayoritarios a veces no han seguido la convención de aceptar la presencia y el papel de la oposición en una democracia (Crowcroft, 2020: 187). En segundo lugar, el reconocimiento de la oposición o de la minoría parlamentaria en la constitución es necesario si se quieren normas específicas para la participación de la oposición o la minoría parlamentaria en los procesos legislativos o de control político. Como se explica en las secciones siguientes, esto podría incluir, por ejemplo, conceder a la oposición un porcentaje garantizado de presidencias en las comisiones parlamentarias o conferir a la minoría parlamentaria poderes de investigación o de veto. En tercer lugar, permite que la oposición o a la minoría parlamentaria participen en otras decisiones no políticas, como los nombramientos en las instituciones judiciales y del cuarto poder (de regulación y fiscalización), protegiendo así la integridad institucional de los sistemas judiciales, administrativos, electorales y financieros, y contribuyendo a evitar la captura de estas instituciones por parte del Gobierno (lo que tendría consecuencias negativas para el Estado de Derecho, la buena gobernanza y la democracia).

No existen riesgos asociados directamente al reconocimiento de la oposición o la minoría parlamentaria, pero hay que tener cuidado para evitar que la oposición o la minoría parlamentaria tengan tanto poder de veto que obstaculicen la elaboración de políticas eficaces. Un cierto grado de dilación, control público y frustración puede ayudar a mejorar los resultados de las políticas; pero un sistema político no puede soportar más. Las decisiones no pueden estancarse indefinidamente; de lo contrario, se socavaría la confianza de los ciudadanos en la eficacia del Estado y en la capacidad de las autoridades elegidas para cumplir sus promesas electorales. Por tanto, es importante considerar el papel de la oposición o de la minoría parlamentaria en el contexto del conjunto de pesos y contrapesos del orden constitucional. La intención es que los partidos de la oposición o la minoría parlamentaria estén presentes, tengan voz y puedan ejercer el control político, ofrecer alternativas y evitar los abusos de poder, pero que no hagan ingobernable al país.

2. ¿Cuál es el problema?

2.1. El principio: democracia y diálogo

La democracia moderna no es únicamente el gobierno de la mayoría. Es un sistema político que combina el gobierno representativo y responsable con los derechos fundamentales, el Estado de Derecho, los pesos y contrapesos, una administración imparcial y los medios de acuerdo participativo y debate público abierto. Al permitir la competencia libre y justa para los cargos públicos a través de las elecciones, la democracia presupone diferencias de intereses y opiniones y, por tanto, reconoce la legitimidad del pluralismo político, incluida la oposición política.

En las democracias, la oposición no solo se tolera, sino que se valora como un elemento vital del sistema político. Los partidos de la oposición desempeñan un papel crucial en la inclusión de nuevos temas en la agenda política, en la configuración del debate público, al exigir la rendición de cuentas al Gobierno, así como informando y movilizándolo a los votantes, y ofreciendo a estos la posibilidad de proporcionar una opción de alternativas confiables en las elecciones. Una oposición eficaz puede ayudar a que el gobierno evite los errores —o a corregirlos rápidamente— mejorando así los resultados de la gobernanza. Las minorías parlamentarias capaces de contribuir al proceso de elaboración de políticas pueden hacer que estas sean más inclusivas y receptivas.

Una oposición o minoría parlamentaria competente y empoderada permite el diálogo democrático: intercambio bidireccional de argumentos y contraargumentos, donde la mayoría gobernante tiene la autoridad final para decidir, pero la presencia de la oposición o la minoría parlamentaria hace necesario escuchar a la otra parte, participar en el razonamiento público y que se justifiquen las decisiones tomadas.

El reconocimiento de la oposición puede mejorar la legitimidad y resiliencia del sistema político en su conjunto, tanto por la normalización de la transferencia democrática del poder como por la concesión de «premios consuelo» a los perdedores. En los sistemas en que se reconoce a la oposición, el candidato que ocupa el segundo lugar en las elecciones no ostenta el poder, pero puede disfrutar del cargo, salario, prestigio, así como de la visibilidad pública y las oportunidades

de influencia y patrocinio que conlleva ser el líder de la oposición. Esto hace menos doloroso aceptar la derrota electoral, evitando quizás los boicots postelectorales al parlamento o las manifestaciones callejeras. En otros contextos, en los que no hay líder de la oposición, el reconocimiento del liderazgo de la minoría parlamentaria puede incorporar en el sistema político a quienes, de otro modo, estarían fuera del poder, brindándoles una plataforma desde la cual pueden criticar e influir en la política, así como construir una base de apoyo.

Aunque se caracteriza por el choque de políticas partidarias, la democracia también exige un grado de cooperación subyacente, respeto mutuo, paciencia y tolerancia para que todo el sistema funcione bien (Levitsky y Ziblatt, 2018). Los partidos tratan de derrotar a sus oponentes en las elecciones, pero no deben negar su derecho a existir, ni pueden arrestar, acosar o emprender una guerra civil contra ellos. En conjunto, las normas y procedimientos que reconocen los derechos de la oposición y de las minorías parlamentarias ayudan a construir una cultura política en la que Gobierno y oposición, mayoría y minoría, aunque no estén de acuerdo, se reconocen mutuamente como participantes legítimos en el proceso democrático, cada uno con sus propios derechos y deberes, responsabilidades y privilegios. Todo ello contribuye a la salud y la resiliencia de la democracia.

El reconocimiento de la oposición o minoría parlamentaria no es un reparto de poder

Es importante recordar que el reconocimiento de la oposición o de la minoría parlamentaria tiene como objetivo principal promover el diálogo político, el control, la rendición de cuentas y el acuerdo mutuo. No está pensado principalmente como un medio para compartir el poder.

En situaciones de transición o de consolidación de la paz —como, por ejemplo, gobiernos de unidad nacional—, se pueden adoptar medidas adicionales para crear confianza y garantizar la inclusión y la cooperación de los diferentes intereses políticos durante un periodo provisional. Del mismo modo, en situaciones en las que existen minorías permanentes definidas por características adscriptivas como la etnia, lengua o religión, pueden ser necesarios otros mecanismos constitucionales —además del reconocimiento de la oposición o de la minoría parlamentaria— para incluir y proteger a las minorías. Estos mecanismos podrían incluir, por ejemplo, sistemas electorales proporcionales (que permiten una mayor representación de las minorías y faciliten políticas multipartidistas), el federalismo, la autonomía no territorial, los derechos culturales o lingüísticos de los grupos y la participación garantizada en las instituciones centrales del Estado (por ejemplo, mediante cuotas o escaños reservados).

2.2. La práctica institucional: la oposición y la minoría parlamentaria

La decisión de tener o no un líder de la oposición constitucionalmente reconocido suele reflejar una lógica coherente de diseño institucional: por lo general, está asociada —aunque no siempre— a un sistema de gobierno parlamentario y de elecciones mayoritarias, porque estas son las condiciones de la democracia en que el líder de la oposición es a la vez el principal fiscalizador y crítico del Gobierno, y el indiscutible candidato para sustituir al primer ministro en caso de que el partido mayoritario pierda el poder en las siguientes elecciones. Otras combinaciones de

sistema de gobierno y sistema electoral (ya sea un sistema presidencial o semipresidencial, o un sistema parlamentario con política proporcional multipartidistas) pueden reconocer al líder de la oposición o de la minoría parlamentaria como el principal crítico de la mayoría gobernante, pero no suelen esperar convertirse en una alternativa de gobierno futura.

Líderes de la oposición en las democracias del modelo Westminster

Las democracias parlamentarias del modelo Westminster, que se desarrollaron en Gran Bretaña y la Commonwealth a lo largo de los siglos XIX y XX, concentran el poder ejecutivo y el liderazgo legislativo en un gabinete, formado por ministros encabezados por un primer ministro que es el líder del partido mayoritario o de la coalición en la cámara baja del parlamento. El primer ministro y el gabinete son políticamente responsables ante la cámara baja del parlamento de la política y la conducta del Gobierno, pero mientras están en el cargo suelen contar con el apoyo leal de la mayoría de esa cámara. Por lo tanto, el primer ministro puede dirigir toda la política y su implementación. Las constituciones del modelo Westminster, especialmente las aprobadas después de la década de 1950, prevén ampliamente el reconocimiento y los poderes del líder de la oposición, dentro y fuera del parlamento, porque una oposición reconocida es un contrapeso necesario para la fusión de poderes en el gabinete. La oposición proporciona los pesos y contrapesos que de otro modo faltarían en un sistema mayoritario, impidiendo que el liderazgo del primer ministro se convierta en autocracia. El modelo de Westminster hace que «la crítica a la administración forme parte de la política tanto como la propia administración» (Bagehot, 1873: 53). El claro reconocimiento de la oposición en estas constituciones puede ser el secreto de su relativa durabilidad.

Una característica crucial de la oposición en las democracias del modelo Westminster es su doble papel en el sistema político, moderando y disputando el poder. Como fuerza moderadora, la oposición trata de influir en la política del Gobierno, de obtener concesiones políticas y de obligar al Gobierno a tener en cuenta los intereses representados por la oposición. El éxito en este frente puede dar lugar a mejores decisiones políticas, más inclusivas y más ampliamente aceptadas. Sin embargo, como fuerza contestataria, la oposición puede optar por centrarse en el control político al Gobierno y en destacar públicamente sus errores, mientras dan al Gobierno suficiente margen para cometer errores y luego hacerlo responsable. Esto permite a la oposición presentarse como una alternativa más competente y convincente en las próximas elecciones. Como se ha señalado anteriormente, la oposición en estos sistemas es como un Gobierno alternativo o un posible Gobierno futuro. El líder de la oposición de hoy puede convertirse en el primer ministro del mañana si su partido gana las próximas elecciones generales.

Muchas democracias del modelo Westminster cuentan también con un llamado gabinete en la sombra. Al igual que el primer ministro cuenta con un homólogo en el líder de la oposición, el gabinete a su vez tiene un instrumento de control en la sombra que es el comité de parlamentarios de la oposición, responsable de articular la política de la oposición en relación con determinados ministerios. Así, por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores tendrá un ministro de Asuntos Exteriores en la sombra: un parlamentario de la oposición principal que actúa como portavoz de la oposición en materia de asuntos exteriores. En Canadá, estos portavoces de la oposición se conocen como «críticos» (por ejemplo, el ministro de defensa nacional tiene como ministro en la sombra al crítico de defensa), lo que indica parte de su función: dirigir la crítica y el control

político al Gobierno en el ámbito de su cartera. Sin embargo, la crítica no es la única función del gabinete en la sombra. Entre otros roles, también son responsables de que la oposición sirva de alternativa al Gobierno en ciernes. La especialización en una cartera ministerial en concreto permite a los líderes de la oposición adquirir conocimientos de los temas, establecer contactos con las distintas partes interesadas, comprender los problemas y las complejidades que conlleva, y formular políticas alternativas viables. Un primer ministro entrante no está obligado a nombrar a los miembros del gabinete en la sombra respecto al gabinete propiamente dicho, aunque a menudo lo hace, al menos al principio, para facilitar la transición de la oposición al Gobierno.

Líderes de la oposición en las democracias parlamentarias multipartidistas

Los sistemas parlamentarios —especialmente los de la tradición europea continental— suelen caracterizarse por la existencia de múltiples partidos parlamentarios que reflejan fragmentaciones sociales complejas (por ejemplo, las divisiones socioeconómicas pueden estar entrelazadas con diferencias religiosas o culturales). En tales circunstancias, en lugar de dos grandes bloques coherentes que compiten por el cargo y se alternan en el poder, puede haber una serie de pequeños partidos. La formación del Gobierno puede ser un proceso de negociación, con alianzas cambiantes, ya que los partidos entran y salen de las coaliciones en función de las circunstancias políticas. En estas condiciones, la noción de un único líder de la oposición puede ser inapropiada; pues en lugar de un líder de la oposición, hay líderes de partidos de la oposición. Los líderes de los partidos de la oposición pueden desempeñar varias funciones como portavoces de sus partidos, como críticos del Gobierno y como posibles negociadores de la coalición, pero no tienen necesariamente el mismo estatus que el líder de la oposición en un sistema del modelo Westminster por su condición de potencial primer ministro en espera.

Esta situación suele estar respaldada por un sistema de representación proporcional, pero no tiene por qué serlo. Hay contraejemplos en ambos lados, que ponen de manifiesto la crucial importancia de la historia. La Tercera República francesa, por ejemplo, utilizó un sistema electoral mayoritario durante la mayor parte de su existencia, pero se caracterizó por una política multipartidista y frágiles Gobiernos de coalición, con la correspondiente ausencia de un líder de la oposición claramente designado. En cambio, Nueva Zelanda y Fiyi tienen (ahora) sistemas electorales proporcionales, pero siguen designando al líder del mayor partido de la oposición como líder de la oposición, con la expectativa de que sea el futuro primer ministro.

En los sistemas parlamentarios multipartidistas, el principio de que la coalición gobernante no puede simplemente dictar las condiciones y la oposición política debe tener la oportunidad de moderar e impugnar el uso del poder puede expresarse también de otras maneras, por ejemplo, a través de los procedimientos dilatorios de las minorías, el derecho de las minorías a recurrir al tribunal constitucional, a establecer una comisión investigadora y a la inclusión proporcional de los partidos políticos en determinados nombramientos, tanto dentro como fuera del parlamento. Estas cuestiones se analizan con más detalle en la sección 5.

2.3. Líderes de la oposición en sistemas presidencialistas e híbridos

Aunque suelen asociarse a los sistemas parlamentarios del modelo Westminster, hay varias constituciones en el mundo en las que existe un líder de la oposición reconocido, junto con un presidente ejecutivo elegido directamente. Entre ellas se encuentran las constituciones de Burkina Faso, Madagascar, Níger, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Uganda, Zambia y Zimbabue.

Independientemente de los nombres y orígenes, existen dos importantes distinciones funcionales que diferencian el rol y el estatus de un líder de la oposición en un sistema presidencialista o híbrido de sus homólogos en un sistema parlamentario.

En primer lugar, las elecciones independientes para el parlamento y la presidencia significan que el partido en el Gobierno puede no ser el partido mayoritario en el parlamento. Algunos sistemas presidencialistas que reconocen al líder de la oposición especifican que este es elegido por el partido más grande del parlamento que no sea el partido del presidente (por ejemplo, el artículo 74 de la Constitución de Zambia, leído conjuntamente con el artículo 266). Por lo tanto, es posible que el líder de la oposición en un sistema presidencialista controle la mayoría de los escaños, es decir, que el líder de la de la oposición podría ser un líder de la mayoría, no de la minoría.

En segundo lugar, el líder de la oposición en un sistema con una presidencia elegida directamente no es automáticamente el evidente candidato favorito de la oposición en las siguientes elecciones presidenciales. Puede ser el líder de la oposición que postule contra el presidente en las siguientes elecciones, pero no tiene por qué serlo. Es posible —dependiendo de la forma en que se elijan los candidatos presidenciales— que el candidato favorito en las próximas elecciones presidenciales sea alguien que no esté en el parlamento.

Desde el punto de vista del diálogo democrático, la inclusión, estabilidad y resiliencia, puede haber muy buenas razones para reconocer, al menos, el papel legítimo de la oposición en un sistema presidencialista o semipresidencialista. Incluso si el líder de la oposición no es el candidato obvio para contender en las próximas elecciones presidenciales, la existencia del cargo puede dar a los políticos de la oposición la visibilidad y el reconocimiento del nombre necesarios para llevar a cabo una campaña electoral creíble. El reconocimiento de la legitimidad de la oposición puede contribuir a que la democracia sea realmente más competitiva, especialmente allí donde es frágil. Sin embargo, no hay que dejarse distraer por nombres similares: el hecho es que la esencia y el papel del cargo de líder de la oposición es bastante diferente al que ejerce este cargo en un sistema parlamentario. Es interesante observar, por ejemplo, que el líder de la oposición en Zambia es tratado no como la contraparte del presidente (ya que el líder de la oposición en un sistema parlamentario sería la contraparte del primer ministro), sino como la contraparte del líder de los asuntos del gobierno en la Asamblea Nacional, un papel importante, pero algo menor.

Líderes minoritarios en sistemas presidencialistas

Algunos sistemas presidencialistas reconocen formalmente la posición de líder de la minoría en el parlamento. Un ejemplo notable de reconocimiento formal lo proporciona la Constitución de

Kenia (artículo 108), que establece que «[E]l líder del partido de la minoría será la persona que lidere en la Asamblea Nacional el segundo mayor partido o la segunda mayor coalición de partidos». Se trata de la contrapartida de la oposición al líder del partido mayoritario, que encabeza el mayor partido o coalición de partidos en la Asamblea Nacional. A diferencia del líder de la oposición que identificamos en la sección anterior, estos cargos dependen únicamente del número de escaños en la Asamblea Nacional, y no del partido que esté en el Gobierno. Como se señala en la introducción, es muy posible que el líder de la minoría sea del partido del presidente y, por tanto, no esté en la oposición, aunque pertenezca a la minoría parlamentaria.

3. ¿Normas constitucionales o subconstitucionales

Esta cartilla es una guía de diseño constitucional. Muchas de las normas, procedimientos y privilegios relacionados con los líderes de la oposición y de la minoría parlamentaria, sin embargo, no suelen encontrarse en las constituciones sino en documentos subconstitucionales: en leyes ordinarias, reglamentos de los parlamentos, manuales del Consejo de Ministros o incluso como normas convencionales no escritas, pero bien aceptadas.

Como siempre ocurre con el diseño constitucional, el texto de la constitución escrita solo proporciona los fundamentos de la estructura institucional. Los elementos subconstitucionales son las paredes y el techo. A menudo se plantea la cuestión de si una determinada norma, un procedimiento o una práctica debe figurar en la constitución o no. La respuesta a esta pregunta depende de los antecedentes históricos, el contexto actual y de las expectativas futuras.

Antecedentes históricos

En las antiguas constituciones del modelo Westminster (por ejemplo, Australia, Canadá, India y Malasia), el cargo de líder de la oposición, a pesar de ser una institución política bien establecida y reconocida en una ley o en el reglamento del parlamento, no se menciona. Las funciones del líder de la oposición se consideraban principalmente una cuestión de privilegio parlamentario o de cortesía convencional. Después de la década de 1950, las nuevas constituciones del modelo Westminster reconocieron formalmente al líder de la oposición, especificaron el procedimiento de nombramiento y la permanencia en el cargo, y confirieron al líder de la oposición ciertos poderes y funciones especificados por la constitución (De Smith, 1964). La mejor manera de considerar este cambio es atribuirlo al desarrollo de la tecnología constitucional: el reconocimiento de que el cargo y las funciones del líder de la oposición deben ser reconocidos por la constitución, lo que antes no parecía ocurrir. Del mismo modo, las constituciones presidencialistas más antiguas, como la de Estados Unidos, no mencionan a los líderes de la oposición ni a los líderes de las minorías, aunque las más recientes como las de Kenia, Senegal y Seychelles, sí incluyen estos cargos en sus textos constitucionales.

Contexto actual y expectativas futuras

Las disposiciones subconstitucionales pueden ser adecuadas cuando existe un fuerte sentido del juego limpio y el respeto mutuo entre el Gobierno y la oposición. En ausencia de condiciones favorables, las normas subconstitucionales podrían ser fácilmente evadidas o modificadas por el Gobierno para debilitar a la oposición e impedir un control efectivo. Incluso si se puede confiar en que el Gobierno actual no debilitará, acosará o debilitará a la oposición, un futuro Gobierno podría hacerlo. Por lo tanto, estipular estas normas en la constitución se considera una forma de proteger en el futuro los logros ante cualquier retroceso. Al mismo tiempo, una vez que las normas se constitucionalizan, son más difíciles de ajustar en respuesta a las circunstancias cambiantes. En consecuencia, a veces resulta prudente establecer principios o parámetros generales en la constitución, dejando los detalles para la legislación o los reglamentos. Al final, la decisión de incluir o no una determinada norma en el texto constitucional depende, en gran medida, del contexto, aunque la tendencia es ciertamente en constituciones cada vez más largas y detalladas.

Para ilustrar la práctica comparativa actual, la Tabla 3.1 presenta una serie de normas relativas a los derechos y responsabilidades de la oposición política por la frecuencia con la que dichas normas aparecen en los textos constitucionales de todo el mundo.

Tabla 3.1. Ejemplos de constitucionalización en diferentes contextos institucionales

Ampliamente constitucionalizado		Poco constitucionalizado
<p>Sistemas parlamentarios del modelo Westminster</p>	<p>Nombramiento y destitución del líder de la oposición.</p> <p>Derecho del líder de la oposición a participar en los nombramientos de jueces y en los nombramientos en instituciones reguladoras y de supervisión (cuarto poder).</p>	<p>Derecho de la oposición a elegir al presidente de la Comisión de Cuentas Públicas.</p> <p>Derecho de la oposición a ser incluida en las comisiones parlamentarias.</p> <p>Requisitos para los puestos de la oposición en las comisiones.</p> <p>Días reservados a la oposición para fijar la agenda.</p>
<p>Sistemas parlamentarios consensuados, proporcionales y multipartidistas</p>	<p>Nombramientos inclusivos (supermayoritarios o multipartidistas) en instituciones del cuarto poder.</p>	<p>Derecho de la oposición a elegir al presidente de la Comisión de Cuentas Públicas.</p> <p>Representación proporcional en las comisiones.</p> <p>Derecho de la minoría a remitir proyectos de ley al Tribunal Constitucional.</p> <p>Derecho de la minoría a crear comisiones de investigación.</p> <p>Referendos de veto por iniciativa de la minoría.</p> <p>Procedimientos dilatorios de la minoría.</p>
<p>Sistemas presidencialistas y semipresidencialistas</p>		<p>Nombramiento y destitución (o reconocimiento) del líder de la minoría parlamentaria.</p> <p>Reconocimiento del líder de la oposición.</p> <p>Requisitos para los puestos de la oposición en las comisiones.</p> <p>Días reservados a la oposición para fijar la agenda.</p> <p>Derecho de la oposición o del líder de la minoría a elegir al presidente de la Comisión de Cuentas Públicas o equivalente (por ejemplo, en Túnez)</p>

4. Líder de la oposición: nombramiento y destitución

4.1. Normas generales

Nombramiento y destitución en los sistemas parlamentarios

En las democracias parlamentarias en las que se reconoce al líder de la oposición, las normas que rigen la elección del líder de la oposición varían totalmente, aunque el principio general es designar para este cargo al líder del partido de la oposición con mayor representación parlamentaria en la cámara baja.

En los siguientes ejemplos se muestran diversas formulaciones de la norma:

- La Constitución de Malta (artículo 90) establece que el Presidente designará como líder de la oposición al miembro de la Cámara de Representantes que sea el líder del partido «cuya fuerza numérica en la Cámara de Representantes sea mayor que la de cualquier otro partido de la oposición». Si no hay ningún partido de la oposición, o si dos o más partidos de la oposición tienen el mismo número de escaños, entonces el Presidente debe designar como líder de la oposición «al miembro de la Cámara que, a juicio del Presidente, cuente con el apoyo del mayor grupo de miembros de la Cámara que sean oposición al Gobierno y que estén dispuestos a apoyar a un líder».
- La Constitución de Barbados (artículo 74) exige que el Gobernador General designe como líder de la oposición «al miembro de la Cámara de la Asamblea [cámara baja] que, a su juicio, pueda gozar de la confianza de la mayoría de los miembros opositores al Gobierno, o si, de no ser este el caso, el miembro de dicha Cámara que, a su juicio, cuente con el apoyo del mayor número de miembros que estén dispuestos a apoyar a un líder».
- La Constitución de Mauricio (artículo 73) establece que el líder de la oposición debe ser «el miembro de la Asamblea que sea el líder en la Asamblea del partido cuyo número de representantes sea mayor que el de cualquier otro partido de la oposición», o «cuando no exista dicho partido, el miembro de la Asamblea cuyo nombramiento, a juicio del Presidente, sea el más aceptable para los líderes de los partidos de la oposición».

En virtud de estas normas, hay poca discrecionalidad en el nombramiento del líder de la oposición, y ninguna cuando hay un partido mayoritario en la oposición fácilmente identificable, con un líder reconocido. La autoridad y la credibilidad del líder de la oposición se derivan en parte de su posición como líder de un partido: hablan en nombre de ese partido y de sus votantes.

Los líderes de la oposición suelen ejercer su cargo mientras sigan liderando el mayor partido de la oposición en la cámara baja o cámara única. En otras palabras, su posición constitucional depende de la posición de su partido. Si pierden el liderazgo de su partido (por ejemplo, por una impugnación interna del liderazgo), entonces también perderán el cargo de líder de la oposición y el nuevo líder del partido ocupará su lugar. Si deja de ser miembro del parlamento, el líder de la oposición también perderá su cargo.

Nombramiento y destitución en los sistemas no parlamentarios

En los sistemas presidencialistas o semipresidencialistas, es importante reiterar la distinción entre el liderazgo de la oposición (es decir, los que se oponen al presidente en funciones) y el liderazgo de la minoría (es decir, los que se oponen a la mayoría parlamentaria). En un sistema presidencialista no son siempre los mismos, ya que es posible que el partido del presidente tenga solo una minoría de escaños en el parlamento. Al diseñar las normas de nombramiento y permanencia en el cargo de un líder de la oposición en tales sistemas, esta distinción debe tenerse siempre presente. Cuando hay un presidente ejecutivo, tiene sentido que el líder de la oposición proceda siempre de un partido distinto al del presidente; de lo contrario, no podrían oponerse y controlar al Ejecutivo.

- En Seychelles, la Constitución (artículo 84) establece que el líder de la oposición debe ser elegido por la Asamblea Nacional de entre sus miembros, pero solo pueden ser elegidos líderes de la oposición aquellos que no pertenezcan al partido del presidente y puedan votar en la elección. De este modo, el líder de la oposición podría, en teoría, contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria, aunque siempre procederá de un partido que sea oposición al presidente.
- La Constitución de Madagascar (artículo 14) establece que, en ausencia de un acuerdo entre los diferentes grupos de la oposición en el parlamento, «el jefe del grupo político de la oposición que haya obtenido el mayor número de votos» es considerado el jefe oficial de la oposición. Esto implica —aunque no lo dice explícitamente— que el término 'oposición' se aplica a los que se oponen al presidente, no a los que se oponen a la mayoría parlamentaria.
- La Constitución de Zambia (artículo 74) establece únicamente que «[E]l partido político de la oposición con el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional elegirá a un líder de la oposición de entre los miembros del Parlamento que pertenezcan a la oposición».

4.2. Normas constitucionales adicionales

Nota: Las siguientes normas adicionales no son universales, ni siquiera estándar. Algunas son recientes o respuestas a circunstancias particulares. No obstante, se incluyen aquí como ejemplos de las opciones de diseño constitucional que pueden considerarse al redactar una constitución.

Cláusula antideserción

En Dominica (artículo 66), un miembro del Parlamento (MP) que es elegido como parte del partido mayoritario no es elegible para líder de la oposición sin buscar primero la reelección. Esta norma evita que un miembro descontento del partido gubernamental se separe y se convierta en líder de la oposición (como ocurrió en Barbados en el 2018).

Oposición extraparlamentaria

En Granada, en el 2016, se propuso una enmienda constitucional (pero finalmente fue rechazada en referéndum) que habría permitido el nombramiento de un líder de la oposición externo al Parlamento si no se elegían miembros de la oposición para el Parlamento. Según esta norma, el líder del partido de la oposición que hubiera obtenido el mayor número de votos habría sido nombrado líder de la oposición, convirtiéndose así en parlamentario de oficio. Especialmente en las asambleas pequeñas con escrutinio mayoritario uninominal (elección de un único representante por mayoría relativa), esto sería una precaución sensata, ya que garantiza una cierta presencia de la oposición en el Parlamento —y una voz de la oposición en los nombramientos bipartidistas y otras decisiones en que la oposición tiene un derecho convencional a ser consultada— se mantiene en el caso de una victoria holgada (es decir, una elección en la que un partido gana todos los escaños) (Bulmer, 2020).

Número mínimo de miembros de la oposición

En la India, la Ley de Salarios y Prestaciones de los Líderes de la Oposición en el Parlamento de 1977 asigna el papel de líder de la oposición al líder del mayor partido de la oposición en cada cámara del Parlamento (véase más adelante bicameralismo). Sin embargo, una directiva anterior del presidente de la Cámara del Pueblo, la cámara baja del Parlamento de la India, dictaminó que un 'partido' (a diferencia de un grupo de miembros del parlamento) debe contar con al menos el 10% de los miembros de la Cámara. Si ningún partido de la oposición obtiene al menos el 10% de los escaños, el cargo de líder de la oposición queda vacante. Sin embargo, un ex secretario general de la Cámara del Pueblo ha argumentado que la norma del 10% es ilegal, ya que la decisión del presidente fue anulada en 1985 por la 52ª enmienda de la Constitución india (Achary, 2019). Este es un ejemplo de cómo las normas constitucionales ambiguas o deficientes pueden dar lugar a la exclusión de la oposición precisamente en el momento en que, debido al reducido tamaño de los partidos de la oposición, un líder reconocido de la oposición es más necesario para el diálogo democrático. Para evitar esta situación, tal vez habría que dejar claro en la constitución que no hay un número mínimo de miembros necesario para apoyar a un líder de la oposición.

Sistemas bicamerales

En los parlamentos bicamerales, el líder de la oposición suele ser, por lo general, un miembro de la cámara baja (es decir, siempre una cámara elegida por el pueblo). Históricamente, los líderes de la oposición tenían derecho a ocupar un escaño en la cámara alta; pero como en la mayoría de las democracias del modelo Westminster el primer ministro debe ser elegido en la cámara baja, la misma condición se aplica al líder de la oposición. En algunos sistemas bicamerales, hay líderes paralelos de la oposición en las cámaras baja y alta. Por ejemplo, en la India (Ley de Salarios y Prestaciones de los Líderes de la Oposición en el Parlamento de 1977) existe un líder de la oposición reconocido en la Cámara del Pueblo (cámara baja) y uno en el Consejo de los Estados (cámara alta). Del mismo modo, en Australia existe un líder de la oposición en el Senado, así como un líder de la oposición en la Cámara de Representantes.

Una vez más, es importante la diferencia entre los sistemas en que el primer ministro es el jefe del Ejecutivo y responsable ante la mayoría de la cámara baja y aquellos en los que el jefe es un presidente elegido directamente por el pueblo. En los sistemas parlamentarios bicamerales, aunque haya un líder de la oposición en ambas cámaras, solo el líder de la oposición de la cámara baja tiene derecho a ejercer todas las funciones, los roles y privilegios como líder de la oposición, ya que solo él puede llegar a ser el primer ministro alternativo. En otras palabras, es el líder oficial de la oposición dentro y fuera del parlamento, mientras que el líder de la oposición en el Senado tiene un cometido más limitado y estrictamente parlamentario como portavoz principal de la oposición en el Senado o como gestor de los asuntos de la oposición en esa cámara. Cuando un sistema bicameral coexiste con un ejecutivo presidencial, como en Zimbabue, puede haber un líder de la oposición en cada cámara sin distinción funcional, porque el líder de la oposición en un sistema presidencialista no es, como ya se ha dicho, el candidato evidente para sustituir al jefe del Ejecutivo.

Nombramiento durante la disolución

Muchas constituciones (por ejemplo, Belice, sección 47; Dominica, sección 66; Santa Lucía, sección 67) disponen que, si se procede al nombramiento para el cargo de líder de la oposición entre la disolución del parlamento y las siguientes elecciones generales, la persona que era miembro del parlamento inmediatamente antes de la disolución puede ser designada como líder de la oposición. Esta norma entraría en vigor si el líder del partido de la oposición falleciera repentinamente o dimitiera en plena campaña electoral, y hubiera que elegir a un nuevo líder del partido.

Reconocimiento de terceros partidos, partidos minoritarios e independientes

Muchas democracias en las que se reconoce al líder de la oposición tienen dos partidos dominantes. Sin embargo, los terceros partidos y los partidos minoritarios también pueden estar presentes en el parlamento. Esto plantea la cuestión de cómo se debe tratar y reconocer a los líderes de los partidos, además del líder oficial, dentro del parlamento y de forma más general. Algunas normas o prácticas que benefician a la oposición oficial (como se indica más adelante) pueden extenderse también a otros partidos de la oposición: la asignación de puestos en las

comisiones, los días reservados a la oposición y los fondos para apoyar las actividades parlamentarias y partidistas pueden repartirse entre los partidos de la oposición. En el Reino Unido, el líder del segundo partido de la oposición también suele jurar como consejero privado [miembro del Consejo Privado]. La Constitución de las Islas Salomón (sección 66), además de reconocer al líder de la oposición, también reconoce a un líder de los miembros independientes. Esto ofrece un posible precedente en el que podrían basarse los futuros redactores de la Constitución: si se puede reconocer a un líder de los miembros independientes, también podría darse un reconocimiento similar a los líderes de otros partidos de la oposición.

Líder de la oposición en los gobiernos subnacionales

En los países con gobernanza multinivel (ya sea en forma de poderosos gobiernos locales, autoridades regionales descentralizadas o un sistema federal) existe una oposición paralela en diferentes niveles. Esto lleva a consideraciones de diseño adicionales: por ejemplo, ¿se debe reconocer el papel de líder de la oposición a nivel estatal y nacional? Para citar un caso, en Sudáfrica la Constitución nacional ordena a las asambleas provinciales que prevean el reconocimiento del líder de la oposición como «líder del mayor partido de la oposición» en sus normas parlamentarias (sección 116.2).

5. La oposición política: funciones y responsabilidades

5.1. Control político y fiscalización

Estación de preguntas al primer ministro

Esta sección aborda las funciones y responsabilidades de la oposición, tal y como se indica para centrarse en las funciones y responsabilidades de la oposición o minoría parlamentaria»

La función más visible del líder de la oposición en el parlamento —al menos en los sistemas parlamentarios— es dirigir el interrogatorio durante la estación de preguntas al primer ministro. Suele celebrarse semanalmente cuando el parlamento está reunido. Aunque es ineficaz como medio de control político o para políticas especializadas (es mejor que se lleve a cabo en las comisiones), ofrece a los miembros del parlamento la oportunidad de plantear preguntas sobre temas de actualidad al primer ministro, poner de relieve cuestiones de interés público y obligar al primer ministro a justificar y explicar sus acciones (o su inacción). El líder de la oposición abre el turno de preguntas, seguido por los líderes de los demás partidos de la oposición y por los miembros de la cámara de representantes sin cargo en el gobierno o la oposición (*backbenchers*). Por tanto, el líder de la oposición tiene la posibilidad de marcar el tono y la dirección del interrogatorio y de influir en la agenda. También es una oportunidad para dar forma a la conversación pública, ya que las preguntas en el parlamento pueden aparecer y ser debatidas en los medios de comunicación.

Debates sobre la cuestión de confianza

El líder de la oposición suele dirigir los debates sobre la cuestión de confianza al Gobierno. En los sistemas del modelo Westminster, el líder de la oposición también dirige los debates en respuesta al Discurso del trono. Este discurso, que establece las prioridades políticas del Gobierno y la agenda legislativa para el próximo período de sesiones, es pronunciado tradicionalmente por el jefe de Estado o el gobernador general durante el inicio del periodo anual de sesiones. A continuación, se inicia el debate general sobre la política del Gobierno, que desemboca en el voto de confianza al Gobierno. Por lo tanto, esto da al líder de la oposición una oportunidad periódica (aproximadamente anual) de cuestionar todo el programa y la actuación del Gobierno, y obligar a éste a demostrar que cuenta con la confianza de la Cámara.

Comisiones

Gran parte del trabajo del parlamento —especialmente el trabajo legislativo especializado y de control de políticas— se realiza en las comisiones. Es habitual que las comisiones parlamentarias reflejen a grandes rasgos la composición partidaria de las cámaras (es decir, con una mayoría gubernamental y otros cargos en las comisiones distribuidos entre los partidos de la oposición en función de su representatividad). Si bien la composición de las comisiones suele determinarse a nivel subconstitucional, por ley ordinaria o por el reglamento de las asambleas, algunas constituciones contemplan normas generales que garantizan el equilibrio entre el Gobierno y la oposición. Por ejemplo, la Constitución de Malta (artículo 67) establece que «las comisiones de la Cámara para investigar asuntos de importancia pública general estarán destinadas a garantizar que, en la medida en que la Cámara lo considere posible, la composición de dichas comisiones deberá representar de manera equitativa a la Cámara». Asimismo, la Constitución de Túnez (artículo 59) exige que las comisiones sean elegidas por representación proporcional, mientras que la Constitución de Papúa Nueva Guinea (artículo 118) exige que la composición de las comisiones «se distribuya de la manera más amplia posible entre los miembros sin cargo en el Gobierno o la oposición». Por su parte, la Constitución de Sierra Leona (sección 93) establece que «[L]a composición de las comisiones [...] deberá reflejar, en la medida de lo posible, la fuerza de los partidos políticos y de los legisladores independientes en el Parlamento».

La presidencia de las comisiones también podría repartirse proporcionalmente entre el Gobierno y la oposición. En Nueva Zelanda, por ejemplo, aproximadamente la mitad de las comisiones suelen estar presididas por un partido de la oposición (sea la oposición oficial o uno de los otros partidos de la oposición); mientras que, en Australia, el Gobierno suele presidir las comisiones, aunque el vicepresidente procede de la oposición (Rhodes, Wanna y Weller 2009: 208). Estos principios pueden ser reconocidos constitucionalmente. La Constitución de Madagascar (artículo 78), por ejemplo, autoriza a la oposición a presidir al menos un tercio de las comisiones parlamentarias.

A menudo se aplican normas especiales a la comisión de finanzas o de cuentas públicas, que es la principal comisión de control del gasto público. En los parlamentos del modelo Westminster es habitual que las comisiones de finanzas estén presididas por un miembro de la oposición. La Constitución de Trinidad y Tobago (sección 119), por ejemplo, establece que «el presidente de la Comisión de Cuentas Públicas será un miembro de la oposición de la Cámara [de Representantes]». Un papel similar para la oposición en las comisiones clave se encuentra en el Túnez semipresidencialista, donde la Constitución (artículo 60) establece que «[L]a oposición presidirá la Comisión de Finanzas y ejercerá el cargo de ponente en la Comisión de Relaciones Exteriores».

Comisiones o comités de investigación

Algunas constituciones permiten a las minorías parlamentarias, o a un número mínimo de los miembros del parlamento, crear una comisión de investigación. Cuando existe este dispositivo, resulta una herramienta potencialmente poderosa en manos de la oposición o de la minoría parlamentaria, pues les permite examinar e investigar las decisiones políticas.

- En Portugal, por ejemplo, cada miembro puede, una vez por sesión, proponer la formación de una comisión de investigación; si una quinta parte de los miembros apoya la propuesta, se crea la comisión (artículo 178).
- La Constitución de Mozambique permite que cada grupo parlamentario proponga la formación de comisiones de investigación (artículo 197).
- En Túnez, la oposición tiene derecho a crear y dirigir una comisión de investigación cada año (artículo 61); una norma similar se aplica en Burkina Faso (artículo 96.1).
- La Constitución de Georgia (artículo 42) permite la creación de comisiones de investigación a petición de una quinta parte de los legisladores, con la aprobación de un tercio de los miembros; la norma faculta a la oposición a iniciar investigaciones. Todos los grupos parlamentarios de Georgia tienen derecho a contar con al menos un miembro en una comisión de investigación y los grupos de la oposición tienen garantizada la mayoría de los miembros.

Días reservados a la oposición

Algunos parlamentos reservan ciertos días de sesión para asuntos no gubernamentales. Los días reservados a la oposición, en que la oposición puede determinar la agenda, son una característica de algunos (si no de todos) los parlamentos del modelo Westminster. En el Reino Unido, hay unos 20 días de oposición en cada sesión anual. La mayoría de ellos se asignan a la oposición oficial (es decir, al mayor partido de la oposición); los demás se reparten entre los otros partidos de la oposición. Desde el 2009, se reservan días adicionales (conocidos como «*backbench business days*») (días reservados para asuntos de los miembros de la cámara sin cargo en el Gobierno o la oposición) para asuntos propuestos por una comisión interpartidaria que representa a los legisladores del *backbench* (es decir, los que no ocupan cargos ministeriales ni forman parte del gabinete en la sombra de la oposición). Igualmente, puede reservarse tiempo parlamentario para los asuntos de los legisladores, permitiéndoles la oportunidad de proponer leyes; la posibilidad de que se aprueben estas leyes suele ser mínima, a no ser que toquen fibras sensibles y sean aceptadas por el Gobierno. No obstante, ofrece la oportunidad de incluir temas en agenda, de exponer públicamente prioridades y presentar alternativas. El principio de dar a los partidos de la oposición una parte adecuada del tiempo parlamentario puede incluirse en una constitución. Por ejemplo, la Constitución de Marruecos (artículo 10) garantiza a la oposición «una participación efectiva en el procedimiento legislativo, especialmente mediante la presentación de propuestas de ley en la agenda de ambas Cámaras del Parlamento» (es decir, el derecho a que la oposición presente leyes y disponga de espacio en el calendario parlamentario). En Seychelles, el presidente de la Asamblea Nacional debe consultar con el líder de la oposición antes de determinar la prioridad de la discusión de los proyectos de ley.

5.2. Nombramientos en las instituciones públicas

Otro ámbito en el que se puede constitucionalizar la moderación política es en los nombramientos, especialmente en organismos neutrales o apolíticos que desempeñan funciones de tutela,

fiscalización o supervisión. Entre estos organismos se encuentran el poder judicial, así como los organismos independientes del cuarto poder, como la comisión electoral, la comisión de límites y la comisión de servicios públicos.

Instituciones judiciales y del cuarto poder

El principio es proteger los límites entre el Gobierno y las instituciones permanentes, y no partidarias del Estado, y que estas instituciones no sean controladas por el Gobierno. Una mayoría parlamentaria funcional otorga al Gobierno un mandato para establecer la política y aplicar su programa legislativo, pero no le permite obtener un control hegemónico del sistema político en su conjunto. En particular, mantener la independencia del poder judicial, la neutralidad de la administración y la integridad de los procesos electorales.

El papel de la oposición en estos nombramientos puede ejercerse de varias maneras: el establecimiento de un procedimiento consultivo, concurrente o representativo; utilización de una comisión de nombramientos o cargos constitucionales; otorgamiento del poder de nombramiento directamente a la oposición; desarrollo de un procedimiento proporcional de inclusión en los nombramientos, o la exigencia de que los nombramientos se realicen por decisión mayoritaria.

- Procedimiento consultivo. A menudo, el papel del líder de la oposición en estos nombramientos es meramente consultivo. En Jamaica, como ejemplo típico, el primer ministro debe consultar al líder de la oposición antes de nombrar al presidente del Tribunal Supremo, al presidente del Tribunal de Apelaciones, a los miembros de la Comisión de Servicios Públicos y de la Comisión de Servicios Policiales, y a los tres miembros designados de la Comisión de Servicios Judiciales y Jurídicos. El primer ministro tiene la obligación constitucional de consultar al líder de la oposición antes de proponer un nombramiento. Si el líder de la oposición está de acuerdo, el gobernador general (en nombre de la Reina, que es la jefa del Estado) hace el nombramiento. Si el líder de la oposición se opone, el gobernador general debe pedir al primer ministro que lo reconsidere, pero la decisión del primer ministro prevalece en última instancia. El líder de la oposición no tiene derecho de veto en última instancia. La eficacia de un procedimiento de consulta depende de muchos factores, como la relación personal y política entre el primer ministro y el líder de la oposición, y la fuerza de los acuerdos políticos de cooperación bipartidarios.
- Procedimiento concurrente. El procedimiento concurrente requiere que el primer ministro y el líder de la oposición se pongan de acuerdo en el nombramiento. Este da al líder de la oposición el derecho de veto. La idea es que la persona nombrada debe ser aceptada por ambas partes: es un mecanismo que promueve la moderación. El procedimiento concurrente es más inusual que el procedimiento de consulta. En las constituciones existentes, solo se utiliza en Belice, donde dos (de cinco) miembros de la Comisión Electoral y de Fronteras son nombrados según este procedimiento (Constitución de Belice, sección 88), y en Guyana, donde se requiere el consentimiento del líder de la oposición para destituir al presidente de la Comisión de Derechos Humanos (artículo 212N). No obstante, se trata de una opción de diseño constitucional virtualmente útil que podría adoptarse para reforzar la moderación en situaciones en las que el procedimiento

de consulta no resulte, o no es probable que lo haga, en una consulta o acuerdo significativos con el líder de la oposición.

- Procedimiento representativo. El tercer procedimiento consiste en permitir que tanto el primer ministro como al líder de la oposición realicen un determinado número de nombramientos para que la comisión o institución en su conjunto incluya las perspectivas de la oposición. En Dominica, por ejemplo, la Constitución (sección 56) establece que dos (de cinco) miembros de la Comisión de Delimitación de Circunscripciones Electorales y dos (de cinco) miembros de la Comisión Electoral son designados por el líder de la oposición. En cada una de estas instituciones, la parte gubernamental también está representada por dos miembros nombrados por el primer ministro. El quinto miembro preside la Comisión de Delimitación de Circunscripciones Electorales y se supone que es imparcial. El quinto miembro de la Comisión Electoral se nombra luego de un «juicio deliberado» del jefe de Estado (es decir, a discreción personal y no partidaria del jefe de Estado, ni vinculado a consejos de sus ministros). Asimismo, en Antigua y Barbuda, el líder de la oposición nombra a un miembro (de cuatro) de la Comisión de Delimitación de Circunscripciones Electorales; dos miembros son nombrados por el primer ministro y el cuarto, el presidente de la Comisión, es designado por el procedimiento concurrente (Constitución de Antigua y Barbuda, sección 63). En la Constitución de Kirguistán del 2010, un tercio de los miembros de la Comisión Central de Elecciones y Referendos, y un tercio de los miembros de la Cámara de Cuentas fueron nombrados por la oposición parlamentaria; otro tercio, por la mayoría parlamentaria; y el tercio restante, por el presidente (artículo 74).
- Procedimiento proporcional. Es un tipo de procedimiento representativo que se adapta mejor para contextos multipartidistas y para los nombramientos en órganos con varios miembros. Su principio es la elección o el nombramiento por representación proporcional para que los partidos estén representados en proporción a su composición en el parlamento. En Austria, por ejemplo, las funciones del Defensor del Pueblo las ejerce una junta de tres miembros que son elegidos por el Consejo Nacional (la cámara baja del Parlamento), de manera que «cada uno de los tres partidos con mayor número de escaños en el Consejo Nacional tiene derecho a nombrar a un miembro» (Constitución de Austria, artículo 148G). Asimismo, la autoridad electoral está formada por un conjunto de jueces y miembros de partidos, siendo estos últimos «nombrados considerando las propuestas de los partidos en campaña correspondientes a su proporción en la elección anterior del Consejo Nacional» (Constitución de Austria, artículo 26A).
- Procedimiento de la comisión de nombramientos. Algunos países, como Fiyi, Nepal, Seychelles y Sri Lanka han creado comisiones de órganos constitucionales u órganos similares, que incluyen al líder de la oposición y que, a su vez, designan nombramientos en otras instituciones. En Fiyi, por ejemplo, la Comisión de Órganos Constitucionales se encarga de nombrar a los miembros de otras instituciones del cuarto poder (incluida la Comisión de Derechos Humanos y Antidiscriminación, la Comisión Electoral, la Comisión de Servicios Públicos, el jefe de policía y el auditor general). Se compone de seis miembros: el primer ministro, el líder de la oposición, el fiscal general, dos personas nombradas por el primer ministro y una persona nombrada por el líder de la oposición.

Dado que el fiscal general es un ministro del Gobierno nombrado por el primer ministro, esto significa que la parte gubernamental tiene un total de cuatro miembros en la Comisión, mientras que la oposición tiene dos. Hay representación, pero no paridad. En efecto, esto significa que, aunque la oposición puede dar su opinión, no tiene veto; por lo tanto, funciona más como un procedimiento de consulta que como un procedimiento concurrente o representativo. De hecho, los líderes de la oposición de Fiyi, frustrados por la falta de una verdadera consulta y búsqueda de consenso, han boicoteado la Comisión de Órganos Constitucionales (Narayan, 2017). Para que esta forma de nombramiento sea eficaz y permita a la oposición moderar al Gobierno, requiere la paridad entre los miembros del Gobierno y de la oposición, posiblemente con un presidente realmente independiente. En cambio, en Seychelles, el presidente y el líder de la oposición tienen una representación paritaria en la Autoridad Constitucional de Nombramientos, designando cada uno a dos miembros; luego estos nombran a un presidente imparcial (Constitución de Seychelles, capítulo IX). Este acuerdo, a diferencia del de Fiyi, con su mayoría gubernamental, permite un verdadero control de la oposición sobre los nombramientos constitucionales.

- Nombramientos exclusivos de la oposición. En algunos casos excepcionales, la oposición no solo tiene derecho a participar en los nombramientos, sino que puede realizarlos. En Argentina, por ejemplo, el presidente de la Auditoría General de la Nación es nombrado a propuesta del mayor partido de la oposición en el Congreso Nacional. Estos procedimientos proporcionan un contrapeso más riguroso contra el poder mayoritario, pero quizás con el riesgo de que estas instituciones sean menos neutrales desde el punto de vista político.
- Procedimiento de nombramientos por supermayoría. El procedimiento por supermayoría permite a la oposición o a la minoría parlamentaria tener voz en los nombramientos de las instituciones con un solo miembro. En Bulgaria, la mitad de los miembros del Consejo Judicial Supremo son elegidos por la Asamblea Nacional por una mayoría de dos tercios de sus miembros (Constitución de Bulgaria, artículo 130). En Portugal, se requiere una mayoría de dos tercios para que el Parlamento elija a 10 jueces del Tribunal Constitucional, al Defensor del Pueblo, al Presidente del Consejo Económico y Social, a siete del Consejo Superior de la Magistratura y a los miembros del órgano regulador de los medios de comunicación. (Constitución de Portugal, artículo 163).

Nombramiento de presidentes de figura ceremonial

La oposición también puede tener un papel en el nombramiento del presidente en aquellas repúblicas parlamentarias en las que se supone que el presidente es una figura ceremonial que no pertenece al ejecutivo ni a un partido político. En Dominica, por ejemplo, el presidente puede ser nombrado conjuntamente por el primer ministro y el líder de la oposición (Constitución de Dominica, artículo 19); si ambos coinciden en la selección del mismo candidato, este es nombrado incluso sin la formalidad de una votación parlamentaria. Si no están de acuerdo, el Parlamento vota para elegir al candidato del primer ministro o al del líder de la oposición.

El resultado de esta votación, por supuesto, es probablemente una conclusión previsible, ya que se elige al candidato del Gobierno. En la práctica, este mecanismo equivale a un procedimiento consultivo y no ha logrado evitar la politización partidaria de la presidencia. En cambio, cuando Australia se planteó convertirse en una república en 1999, el modelo propuesto de nombramiento bipartidista del presidente se asemejaba más a un procedimiento concurrente: la resolución de nombramiento del presidente habría tenido que ser propuesta por el primer ministro, secundada por el líder de la oposición y aprobada por una mayoría de dos tercios en el Parlamento. Una norma similar se aplica ahora (desde 2020) en Malta, donde el presidente debe ser nombrado por una mayoría de dos tercios de la Cámara de Representantes (Constitución de Malta, art. 48).

Nombramiento de senadores de la oposición

En muchos países de la Commonwealth del Caribe, una función adicional del líder de la oposición es nombrar a un cierto número de senadores. Estos senadores garantizan la presencia de la oposición en la cámara alta para participar en los debates, en las preguntas y en las funciones de las comisiones. El número, tanto en términos absolutos como en porcentaje del Senado, varía. En Barbados, solo 2 (de 21) senadores son elegidos por el líder de la oposición, 12 por el primer ministro y 7 son independientes nombrados por el gobernador general para representar «intereses religiosos, económicos o sociales" (Constitución de Barbados, artículo 36). En Trinidad y Tobago, 6 senadores (de 31) son elegidos por el líder de la oposición, 16 por el primer ministro y 9 son nombrados por el presidente sobre una base no partidaria de la oposición, «entre personas destacadas de las organizaciones económicas, sociales o de la comunidad, y de otros ámbitos importantes» (Constitución de Trinidad y Tobago, artículo 40). En estos casos, el principio es que mientras los senadores del Gobierno tienen una estrecha mayoría para aprobar leyes ordinarias, los senadores de la oposición junto con los senadores independientes tienen derecho de veto sobre las enmiendas a la Constitución. Esto significa que los cambios constitucionales, al menos en ciertas disposiciones intangibles, tienen que ser negociados con la oposición y con los independientes para que se aprueben; el Gobierno puede determinar la política, pero no puede cambiar unilateralmente los fundamentos de la Constitución. Y lo que es más importante, porque el número de estos senadores de la oposición (e independientes) está fijado por la Constitución y no depende de los resultados electorales, ni siquiera un mandato electoral abrumador para el Gobierno elimina la necesidad de negociar y llegar a un acuerdo con los senadores de la oposición e independientes.

5.3. Otras funciones y privilegios del líder de la oposición

Derecho a ser consultado en los «términos del Consejo Privado»

En el Reino Unido, el líder de la oposición jura su cargo como consejero privado por convención. El Consejo Privado rara vez se reúne en pleno y sus funciones ejecutivas normales son desempeñadas únicamente por los ministros. Sin embargo, la pertenencia al Consejo Privado permite al líder de la oposición recibir información privada sobre lo que se conoce como «en los términos del Consejo Privado», es decir, con la condición de que no se filtre la información recibida. El Consejo Privado de la Reina para Canadá, inspirado en la práctica británica,

desempeña funciones similares en Canadá. En otros lugares, los consejos privados no están establecidos constitucionalmente o están destinados —como en Jamaica— para desempeñar funciones específicas (por ejemplo, asesorar sobre indultos o apelar las decisiones de la Comisión de Servicios Públicos). Sin embargo, es una práctica establecida en muchas democracias del modelo Westminster que los líderes de la oposición sean informados regularmente sobre asuntos de seguridad nacional, despliegue militar o asuntos exteriores; es decir, los asuntos fundamentales del Estado que no suelen ser objeto de la política partidaria» (Rhodes, Wanna y Weller, 2009: 209). Esta práctica puede constituir un canal de comunicación útil entre el Gobierno y la oposición, ya sea para crear un consenso sobre cuestiones de importancia nacional o para asegurar la estabilidad política a lo largo de los ciclos electorales. También es una práctica extendida (aunque no universal) que se consulte a la oposición sobre las decisiones tomadas durante un período de transición, por ejemplo, entre la disolución del parlamento y las siguientes elecciones. Esto reconoce la posibilidad de que la oposición pueda formar el próximo gobierno y que no se deben tomar decisiones irrevocables durante este periodo a menos que la oposición esté de acuerdo.

Financiamiento, recursos y estatus

Además de los poderes formales de los líderes de la oposición, muchos países también conceden a estos líderes ciertos privilegios financieros y de otro tipo. Estos privilegios mejoran el estatus y visibilidad del líder de la oposición, y aumentan su capacidad para desempeñar sus funciones. Lo más importante es que el líder de la oposición suele recibir un sueldo del erario público. Ese salario suele ser menor que el del primer ministro, pero equivalente al de un ministro de alto rango. La Constitución de Seychelles (artículo 84) reconoce formalmente este principio al establecer que «el salario, los subsidios, la gratificación o la pensión pagaderos al líder de la oposición no serán inferiores a los pagados a un ministro, y estarán a cargo del Fondo Consolidado». Otros beneficios pueden incluir «la financiación electoral, la financiación como "partidos reconocidos" para elementos como oficinas, personal, viajes, autos, tecnologías de la información y comunicación, y equipos y servicios de biblioteca e investigación» (Rhodes, Wanna y Weller, 2009: 208). En la Cámara de los Comunes británica, los partidos de la oposición han recibido desde 1975 el llamado *short money* [dinerillo] del erario público. Solo el líder de la de la oposición recibe una suma fija para cubrir los gastos de su cargo, pero todos los partidos de la oposición (no solo el oficial) reciben fondos para apoyar sus actividades parlamentarias y viajes, calculados mediante una fórmula que tiene en cuenta el número de escaños y el número de votos obtenidos en las últimas elecciones generales (Kelly, 2020). La Constitución de Marruecos es una de las más amplias en cuanto a brindar estatus y recursos financieros a los partidos de la oposición. Garantiza (artículo 10) no solo la financiación pública de los partidos de la oposición, sino también una cuota justa de la radiodifusión pública «proporcional a su representación», aunque los detalles de cómo se materializan en la práctica estos y otros derechos y privilegios de los partidos de la oposición dependen de las leyes orgánicas.

Aparte de estos recursos materiales, el líder de la oposición suele disfrutar de prestigio. Esto incluye la «presencia ceremonial en eventos de Estado», como los funerales de Estado y las visitas de Estado de líderes extranjeros (Waldron, 2011: 10). Por lo general, suelen ocupar un lugar destacado en el orden oficial de precedencia. En Jamaica, por ejemplo, el líder de la oposición ocupa el cuarto lugar en el orden de precedencia, por debajo del viceprimer ministro, pero por

encima de otros ministros del gabinete (Jamaica Information Service, 2020), el presidente de la cámara baja y el presidente del Tribunal Supremo. La presencia en estos actos formales de Estado también puede ofrecer al líder de la oposición la oportunidad de reunirse con dignatarios extranjeros, que pueden estar interesados en cultivar relaciones con un futuro primer ministro (Waldron, 2011: 10).

Liderazgo y administración parlamentaria

La oposición puede tener garantizada la representación y la participación en los cargos de liderazgos y la administración interna del parlamento. El control no solo sobre la organización de los procedimientos parlamentarios y el orden del día, sino también sobre los edificios, las oficinas, las bibliotecas, los archivos e incluso los aparcamientos del parlamento, puede ser una herramienta política. Tener una voz de la oposición en estos asuntos es vital para garantizar que el parlamento funcione en beneficio de todos sus miembros y que se mantenga el equilibrio institucional adecuado entre el Gobierno y la oposición.

- En Canadá, en virtud de la Ley del Parlamento de Canadá de 1985 (artículo 50), existe una Junta de Economía Interna establecida para gestionar los asuntos financieros de la Cámara de los Comunes, sus locales, sus servicios y su personal. El líder de la oposición, o la persona que este designe, tiene derecho a ser miembro de esta Junta (junto con los candidatos del Gobierno). Cuando haya dos o más partidos de la oposición con al menos 12 miembros de la Cámara, cada uno de ellos tiene derecho a designar un miembro de la Mesa Directiva (de la Cámara de los Comunes de Canadá 2020). Una vez más, estas normas no suelen contemplarse en la Constitución, pero podrían incluirse si existiera la necesidad de proteger los derechos de la oposición.
- Armenia ofrece un ejemplo de inclusión constitucional de tales normas: la administración interna del Parlamento está dirigida por un presidente y tres diputados, y uno de ellos debe ser elegido de la oposición (Constitución de Armenia, artículo 104).
- En Zimbabue, la Comisión Parlamentaria de Reglamento que se encarga de «supervisar la administración del Parlamento», incluye a los líderes de la oposición en ambas cámaras (Constitución de Zimbabue, artículo 151).
- En Alemania, se ha creado un Consejo de Ancianos, formado por representantes de todos los grupos parlamentarios en función del número de parlamentarios. El partido mayoritario aporta al presidente del Consejo (que también es presidente del Bundestag o cámara baja), mientras que cada uno de los demás partidos aporta un vicepresidente (Bundestag de la República Federal de Alemania).
- La Constitución de la República de Georgia (artículo 41) establece que «para organizar el trabajo del Parlamento, se creará una Mesa Directiva, compuesta por el presidente y los vicepresidentes del Parlamento, así como los presidentes de las comisiones parlamentarias y de los grupos parlamentarios».

6. Poderes de veto y remisión de las minorías parlamentarias

6.1. Normas de supermayorías o veto de las minorías

Todas las normas de supermayorías para la promulgación de leyes (por ejemplo, las normas que requieren una mayoría de dos tercios para la aprobación de enmiendas constitucionales) son potencialmente veto de las minorías, ya que permiten a la minoría parlamentaria impedir la aprobación de legislación. La eficacia del veto depende del tamaño de la minoría que puede ejercer el veto y de sus consecuencias (si es permanente o solo implica dilación, y la facilidad con la que se puede anular el veto).

Esta sección se centra en dos tipos de normas de veto de la minoría que están diseñadas no para impedir la toma de decisiones por parte de la mayoría, sino para ofrecer a la minoría la posibilidad de ejercer control de las propuestas de ley, expresar su oposición a estas y movilizar a la opinión pública: los mecanismos dilatorios de las minorías (en que el veto se limita a la dilación) y los mecanismos de referéndum de las minorías (en que el veto puede ser anulado por un llamamiento de la minoría parlamentaria a la opinión pública).

Mecanismos dilatorios de la minoría

Algunas constituciones permiten a la minoría parlamentaria dilatar la legislación en espera de una revisión y un examen más exhaustivos. En Suecia, por ejemplo (Instrumento de Gobierno, capítulo 2, artículo 22), la legislación que afecta los derechos fundamentales puede retrasarse durante un año a instancias de tan solo 10 (de 349) legisladores. Este retraso puede ser anulado por los votos de cinco sextos (83%) de los parlamentarios. En efecto, cualquier partido o grupo de partidos que tenga una sexta parte de los escaños puede forzar un retraso.

Es importante señalar que, en última instancia, no pueden impedir que se aprueben esas leyes: la mayoría simple de los votos, al final, es decisiva. Sin embargo, lo que sí pueden hacer es forzar un periodo de debate parlamentario, mediático y público sobre dicha legislación, lo que exige que la mayoría justifique sus acciones con más cuidado.

El hecho de que este mecanismo exista, aunque no se ponga en marcha, también puede tener un efecto moderador. Los Gobiernos, conscientes de la posibilidad de que la oposición provoque

retrasos, pueden tratar de modificar sus propuestas con antelación para dar cabida a las objeciones o preocupaciones específicas que pueda tener la oposición. La norma también desalienta la legislación precipitada, instintiva y reactiva. Si existe la posibilidad de que se imponga un retraso de un año, tiene sentido que el Gobierno responda de manera más cuidadosa y deliberada a los acontecimientos, con algún intento de construir un consenso antes de legislar, en lugar de precipitarse y enfrentarse a la resistencia de la oposición.

En Dinamarca encontramos una norma similar (Constitución de Dinamarca, artículo 41.3), aunque el ámbito de aplicación de la disposición es más amplio y el umbral para activar el retraso es más alto. Mientras que en Suecia el mecanismo dilatorio solo se aplica a la legislación que afecta los derechos fundamentales, en Dinamarca dos quintas partes del parlamento puede retrasar cualquier proyecto de ley —excepto los proyectos de ley relacionados con impuestos y gasto público, de extranjería y de emergencia— durante 12 días. Se trata de una disposición mucho menos potente. No obstante, impide que la mayoría apruebe la legislación a toda prisa sin que la oposición tenga la oportunidad de examinarla y puede servir para llamar la atención del público y de los medios de comunicación sobre una legislación controvertida que, de otro modo, habría escapado al control público.

Referendos de veto de las minorías

Además del mecanismo dilatorio descrito anteriormente, la Constitución de Dinamarca (artículo 42) también prevé los referendos de veto de las minorías. Esta norma permite que un tercio de los legisladores suspendan un proyecto de ley aprobado por el Parlamento, pero que aún no ha recibido el consentimiento real, a la espera de que el pueblo lo apruebe en referéndum. Normalmente, una petición firmada por un tercio de los legisladores debe presentarse al presidente del Parlamento en los tres días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de ley y el referéndum debe celebrarse no antes de 12 ni después de 18 días laborables después de la publicación del proyecto de ley (hay que tener en cuenta que es un plazo muy corto para preparar una campaña de referéndum). Existe un margen para que el Gobierno evite una derrota potencialmente embarazosa en el referéndum retirando el proyecto de ley. Si el referéndum sigue adelante, si la mayoría de los votos emitidos en el referéndum están en contra del proyecto de ley y si los que votan en contra representan mínimo el 30 por ciento de las personas con derecho a voto, el proyecto de ley no recibirá el consentimiento real. También existe una disposición de emergencia que permite que un proyecto de ley reciba el consentimiento real inmediatamente después de haber sido aprobado por el Parlamento (sin esperar tres días), pero que luego sea derogado si se vota en contra en un referéndum. Este procedimiento de referéndum con veto de la minoría no puede invocarse para los proyectos de ley sobre impuestos y gasto público, de extranjería, proyectos de ley que implementan las obligaciones de los tratados existentes o los relativos a la sucesión al trono.

A primera vista, podría parecer que un mecanismo de este tipo paralizaría al Gobierno, haciendo casi imposible la aprobación de leyes, porque no hay límite a la capacidad de la oposición para exigir un referéndum. En la práctica, no ha sido así. Solo se han celebrado dos referendos con este procedimiento desde que se introdujo en 1953. El efecto real es actuar como un mecanismo moderador, más que contestatario, por dos razones. En primer lugar, el hecho de que exista el

referéndum da a la mayoría gobernante un incentivo para cooperar a fin de disuadir a la oposición de invocarlo. En segundo lugar, la decisión final corresponde a la mayoría: no hay un veto absoluto de la minoría, sino una vía por la que la oposición puede apelar a la mayoría popular en lugar de a la mayoría parlamentaria (Bulmer, 2011). Si la oposición invoca la disposición del referéndum demasiado a la ligera o con demasiada frecuencia, podría ser contraproducente, ya que la credibilidad de la oposición como participante sensato y responsable en la vida política se vería afectada.

La Constitución de Letonia (artículo 72) también tiene una norma de referéndum con veto de la minoría. El presidente, por iniciativa propia o a petición de al menos un tercio de los legisladores, puede, en un plazo de 10 días desde la aprobación de un proyecto de ley por el Parlamento, suspender el proyecto de ley por un período de dos meses. Se celebrará un referéndum si, durante esos dos meses, se recibe una petición pública firmada por el 10% de los votantes. El 10% es un umbral alto. En un país grande, sería casi imposible reunir esa cantidad de firmas en dos meses y si se pudiera hacer, habría que llevar a cabo una operación masiva y costosa que favorecería indebidamente los intereses de los ricos (sobre los efectos oligárquicos de las campañas de recogida de firmas para referéndum en California, véase Smith, 2010: 121-122). Sin embargo, en un país pequeño como Letonia no es inmanejable y, de hecho, se han celebrado varios referendos en virtud de estas normas, como el de las leyes de ciudadanía (1998), el de las leyes de seguridad (2007) y el de las pensiones (1999 y 2010).

6.2. Derecho de la minoría parlamentaria a recurrir al tribunal constitucional

Algunos países permiten que la minoría parlamentaria recurra ante el tribunal constitucional (o equivalente) para que se pronuncie sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley. Por ejemplo, la Constitución de Francia (artículo 61) permite a 60 miembros de la Asamblea Nacional o del Senado (así como al presidente de la república, el primer ministro o el presidente de cualquiera de las cámaras) remitir una ley al Consejo Constitucional. Este proceso debe tener lugar después de que un proyecto de ley haya sido aprobado, pero antes de su promulgación. La mayoría de las constituciones del África francófona contienen disposiciones similares, como por ejemplo la de Túnez, que estipula que los proyectos de ley pueden ser remitidos al Tribunal Constitucional por 30 miembros de la Asamblea de Representantes dentro de los siete días siguientes a la ratificación del proyecto de ley por parte de la Asamblea (Constitución de Túnez, artículo 120).

Obsérvese que, en principio, esta norma no permite a la minoría vetar un proyecto de ley por motivos puramente políticos, sino que solo puede pedir que se decida si el proyecto de ley es admisible en virtud de la Constitución, es decir, se trata de una cuestión jurídica y no política. En la práctica, esta norma ofrece a las minorías parlamentarias un foro alternativo para intentar traerse abajo un proyecto de ley. Incluso si un recurso de inconstitucionalidad no tiene éxito, la minoría parlamentaria puede utilizar la amenaza de este procedimiento para llamar la atención de la opinión pública sobre un proyecto de ley, para poner de relieve temas controvertidos y, tal vez, para animar al Gobierno a que acepte realizar enmiendas al proyecto de ley.

7. Preguntas para la toma de decisiones

1. Teniendo en cuenta el contexto y la historia del país, ¿cuáles podrían ser los beneficios e inconvenientes de reconocer a la oposición o a la minoría parlamentaria en la Constitución?
2. En caso que se reconozca constitucionalmente a un líder de la oposición o líder de la minoría parlamentaria, ¿cómo debería ser elegido o designado? ¿Deben ser elegidos formalmente por todos los miembros de la oposición? ¿Deben ser designados, a propuesta del grupo parlamentario más importante de la oposición, por el jefe del Estado o por el presidente de la Cámara Baja?
3. En un sistema presidencialista, ¿es preferible designar a un líder de la minoría parlamentaria (el líder del partido no mayoritario en el parlamento) o un líder de la oposición (el líder del mayor partido de oposición al presidente del parlamento)? La elección entre estas dos opciones básicas, ¿cómo podría conformar la distribución general de poderes en el sistema político?
4. ¿Qué grado de detalle debe establecer una constitución en cuanto a las funciones y poderes de ese cargo? ¿Qué normas, procedimientos o privilegios deben ser constitucionalizados para protegerlos de ser anulados por la mayoría? ¿Deberían existir disposiciones constitucionales para el salario, la financiación del cargo, el rango en el orden de precedencia, etc., del líder de la oposición o líder de la minoría parlamentaria? ¿Qué puede dejarse, sin mayores riesgos, en manos de las normas subconstitucionales, como las leyes ordinarias o los reglamentos parlamentarios?
5. En los países con más de un partido de la oposición, ¿qué disposiciones, en su caso, deberían establecerse para los líderes de los partidos de la oposición que no sean oposición oficial o para el líder de los grupos parlamentarios que no sea el partido minoritario más importante? ¿Debe preverse también un líder del tercer partido más grande o un líder de los miembros independientes?
6. ¿Es el objetivo primordial de cualquier propuesta de reforma constitucional racionalizar y simplificar la toma de decisiones políticas para lograr un Gobierno más responsable, o

es limitar y restringir al Gobierno y evitar que se repitan los abusos de poder? Si se trata de lo primero, ¿cómo se puede empoderar a la oposición o la minoría parlamentaria para que controle más eficazmente esos poderes adicionales del Gobierno y asegurarse de que se ejercen a la luz del control público, sin obstaculizar el proceso de toma de decisiones? En el segundo caso, ¿cómo se puede empoderar a la oposición o la minoría parlamentaria para restringir la toma de decisiones en determinados ámbitos (por ejemplo, en los nombramientos de las instituciones del cuarto poder) sin reducir el sistema a la parálisis?

7. ¿Cómo se relaciona la Constitución en su conjunto con la existencia y el funcionamiento de la oposición política? Las demás disposiciones de la Constitución —las libertades de asociación, reunión y expresión; el debido proceso legal; la independencia del poder judicial y la neutralidad de la administración pública; los derechos de acceso a los medios de comunicación y la libertad de información— ¿cómo ayudan o dificultan el desempeño de las funciones de la oposición?
8. ¿Hasta qué punto es apropiado implementar normas constitucionales de otros países? ¿Son viables los mecanismos de suspensión de minorías y de veto de las minorías, como los observados en Dinamarca y Suecia, en un contexto muy diferente? En caso afirmativo, ¿qué modificaciones serían necesarias para adaptarlas al contexto del país?

8. Ejemplos

Tabla 8.1. Sistemas con un líder reconocido de la oposición

	Nombramiento del líder de la oposición	Facultades legislativas y de control político	Facultades de nombramiento fuera del parlamento	Otras disposiciones
Barbados (sistema parlamentario)	Nombrado por el gobernador general como la persona «más capaz de obtener el apoyo de la mayoría de los miembros que son oposición al Gobierno o, de no haber dicha persona, el miembro de la Cámara que, a su juicio, cuenta con el apoyo del grupo más numeroso de los miembros de la oposición que estén dispuestos a apoyar a un líder».		Se le consulta para el nombramiento del presidente de la cámara y dos miembros de la Comisión Electoral. Nombra al vicepresidente de la Comisión Electoral. Se le consulta para el nombramiento del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo.	Nombra a dos senadores (de 21)

	Nombramiento del líder de la oposición	Facultades legislativas y de control político	Facultades de nombramiento fuera del parlamento	Otras disposiciones
Malta (sistema parlamentario)	El presidente nombra como líder de la oposición al líder del mayor partido de la oposición en la Cámara de Representantes.		Se le consulta para el nombramiento de los miembros de la Comisión Electoral, la Comisión de Servicios Públicos y la Autoridad de Radiodifusión. Nombra a un miembro de la Comisión para la Administración de Justicia y dos miembros de la Comisión de Trabajo.	
Pakistán (sistema parlamentario)	No está especificado en la Constitución.		La oposición constituye la mitad de los miembros de las comisiones parlamentarias establecidas para revisar los nombramientos del Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores (artículo 175A) y del comisario en jefe de las elecciones (artículo 213).	Se nombra a un primer ministro interino previa consulta al líder de la oposición (artículo 224)
Trinidad y Tobago (sistema parlamentario)	Es nombrado por el presidente por ser «el miembro de la Cámara de Representantes que, a su juicio, contará con el apoyo del mayor número de miembros de la Cámara que son opositores al Gobierno»	Nombra al Presidente de la Comisión de Cuentas Públicas	Se le consulta para el nombramiento del presidente y los miembros de la Comisión Electoral y de Fronteras, el Defensor del Pueblo, el presidente del Tribunal Supremo, los miembros de la Comisión de Servicios Judiciales y Jurídicos, y del Contralor general.	Nombra a seis senadores (de 31)

	Nombramiento del líder de la oposición	Facultades legislativas y de control político	Facultades de nombramiento fuera del parlamento	Otras disposiciones
Seychelles (sistema presidencialista)	Elegido por la Asamblea Nacional de entre los miembros de la oposición, donde solo pueden votar los miembros de la oposición.	Tiene derecho a ser consultado por el presidente de la Asamblea para decidir la agenda.	Derecho a designar a dos miembros (junto a dos designados por el presidente y un presidente independiente) de la Autoridad de Nombramientos Constitucionales. Derecho a nombrar a un miembro (junto a otro designado por el presidente y un presidente independiente) de la Junta de Apelaciones de la Función Pública	Salario, asignaciones, gratificación o pensión del líder de la oposición no será inferior a los recibidos por un ministro y estará a cargo del Fondo Consolidado
Zambia (sistema presidencialista)	El partido político de la oposición con el mayor número de escaños en la Asamblea Nacional deberá elegir un líder de la oposición de entre los miembros que pertenezcan a la oposición.			

Tabla 8.2. Sistemas sin un líder reconocido de la oposición

	Derecho a recurrir al Tribunal Constitucional (o equivalente)	Inclusión de la minoría en los nombramientos	Inclusión de las minorías en cargos en el parlamento, comisiones	Procedimientos de veto de la minoría
Túnez (sistema presidencialista)	Cualquiera de los 30 miembros de la Asamblea de Representantes puede remitir los proyectos de ley al Tribunal Constitucional dentro de los siete días después de que la Asamblea haya ratificado el anteproyecto de ley (artículo 120).	Los organismos autónomos constitucionales (que incluyen la Comisión Electoral y la Comisión de Derechos Humanos) son elegidos por mayoría calificada.	La composición de las comisiones parlamentarias y la distribución de responsabilidades dentro de estas se determina por representación proporcional (artículo 59). «La oposición es un componente esencial de la Asamblea de los Representantes del Pueblo. Gozará de los derechos que le permitan desempeñar sus funciones parlamentarias y se le garantiza una representación adecuada y efectiva en todos los órganos de la Asamblea, así como en sus actividades internas y externas" (artículo 60).	
Dinamarca (sistema parlamentario)			Los miembros del parlamento son elegidos para las comisiones conforme a la representación proporcional (artículo 52).	Un tercio de los miembros puede exigir un referéndum sobre un proyecto de ley aprobado por el parlamento (artículo 42). Un tercio de los Miembros puede exigir que un proyecto de ley sobre expropiación de propiedades se posponga hasta después de las próximas elecciones generales (artículo 73).

9. Referencias bibliográficas

- Achary, P. D. T., 'Leader of opposition is a statutory position, the "10% rule" is not founded in law', The Wire website, 1 June 2019, <<https://thewire.in/government/leader-of-opposition-parliament-lok-sabha>>, acceso el 11 de mayo del 2021.
- Bagehot, W., *The English Constitution*, 2nd edn. (London: Brown, Little & Company, 1873), <<https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>>, acceso el 8 de junio del 2021.
- Bulmer, W. E., 'Minority-veto referendums: an alternative to bicameralism' *Politics*, 31/3 (2011), pp. 107–20, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2011.01410.x>
- 'Her Majesty's precarious opposition "clean sweep" elections and constitutional balance in Commonwealth Caribbean states', in *Annual Review of Constitution-Building: 2018* (Stockholm: International IDEA, 2020 <https://doi.org/10.31752/idea.2020.7>)
- Bundestag of the Federal Republic of Germany, 'Council of Elders', Deutscher Bundestag website, 2020, <<https://www.bundestag.de/en/parliament/elders>>, acceso el 11 de mayo del 2021.
- Crowcroft, B., 'The radical nationalist as constitutional head of state: Nigeria, 1960–66', in H. Kumarasingham (ed), *Viceregalism: The Crown as Head of State in Political Crises in the Postwar Commonwealth* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2020).
- De Smith, S. A., *The New Commonwealth and Its Constitutions* (London: Stevens & Sons, 1964)
- House of Commons of Canada, 'Board of Internal Economy', Parliament of Canada website, 2020, <<https://www.ourcommons.ca/Boie/en/membership>>, acceso el 11 de mayo del 2021.

Jamaica Information Service, 'Table of Precedence', 2020, <<https://jis.gov.jm/government/table-precedence/>>, acceso el 11 de mayo del 2021.

Kelly, R., 'Short Money', House of Commons Library Research Briefing, UK Parliament website, 16 November 2020, <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01663/>>, acceso el 11 de mayo del 2021.

Levitsky, S. and Ziblatt, D., *How Democracies Die* (London: Viking, 2018)

Narayan, V., 'PM disappointed with Kupa for not attending any Constitutional Offices Commission meetings', Fiji Village website, 6 February 2017, <<https://fijivillage.com/news-feature/PM-disappointed-with-Kupa-for-not-attending-any-Constitutional-Offices-Commission-meetings--59r2sk>>, acceso el 11 de mayo del 2021.

Rhodes, R. A. W., Wanna, J. and Weller, P, *Comparing Westminster* (Oxford: Oxford University Press, 2009)

Smith, G., *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010) , <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>

Waldron, J., 'The Principle of Loyal Opposition', 9 December 2011, NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 12-22 <<https://ssrn.com/abstract=2045647>>, acceso el 8 de junio del 2021.

Anexo

Sobre el autor

Elliot Bulmer es profesor de Política y Relaciones Internacionales en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Dundee. Es doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es el editor de la serie Constitution-Building Primer de IDEA Internacional y está especializado en enfoques comparativos de diseño constitucional e institucional.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) es una organización intergubernamental cuya misión es promover la democracia en todo el mundo, como aspiración humana universal y facilitadora del desarrollo sostenible. Lo hacemos apoyando la construcción, el fortalecimiento y la salvaguarda de las instituciones y procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestra visión es un mundo en que los procesos, actores e instituciones democráticas sean inclusivas y responsables, y proporcionen un desarrollo sostenible para todos.

¿Qué hacemos?

En nuestro trabajo nos centramos en tres principales áreas de impacto: procesos electorales, procesos constituyentes y participación y representación política. Los temas de género e inclusión, sensibilidad a los conflictos y desarrollo sostenible se integran en todas nuestras áreas de trabajo.

IDEA Internacional brinda análisis de las tendencias democráticas mundiales y regionales; produce conocimientos comparativos sobre las prácticas democráticas; ofrece asistencia técnica y creación de capacidades en materia de reformas a los actores que participan en los procesos democráticos, y convoca el diálogo sobre cuestiones relevantes para el debate público sobre la democracia y la construcción de la democracia.

¿Dónde trabajamos?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo, y contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente ante las Naciones Unidas y está acreditada ante las instituciones de la Unión Europea.

<https://www.idea.int>

Sobre esta serie

Las cartillas sobre elaboración de constituciones de IDEA Internacional son una serie continua que tiene como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de forma rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = ∞
2. Bicameralism^ * ∞
3. Direct Democracy* ∞
4. Judicial Appointments* ∞
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* ∞
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^
8. Religion–State Relations^
9. Social and Economic Rights^ * ∞
10. Constitutional Amendment Procedures ∞
11. Limitation Clauses^*
12. Federalism^*
13. Local Democracy^ = * ∞
14. Presidential Veto Powers^ = ∞
15. Presidential Legislative Powers∞
16. Dissolution of Parliament
17. Government Formation and Removal Mechanisms*
18. Emergency Powers= * ∞ #
19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* ∞
20. Official Language Designation
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies∞

^ También disponible en árabe.

* También disponible en birmano.

= También disponible en francés.

∞ También disponible en español.

También disponible en vietnamita.